

УДК 347.821.4
ББК Х401.113.5 + Х408.134.1

О. В. Глушаева

ИНСТИТУТ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: «ЗА» И «ПРОТИВ»

O. V. Glushayeva

INSTITUTE OF TRANSPORT SAFETY: FOR AND AGAINST

В статье проведен анализ институтов «транспортной» и «авиационной» безопасности, выявлены проблемы реализации положений законодательства, регулирующего вопросы безопасности на воздушном транспорте. Проводя сравнительный анализ понятий «авиационная безопасность» и «транспортная безопасность», автор приходит к выводу о том, что «авиационная безопасность» является самостоятельным институтом, а мероприятия по транспортной безопасности, реализуемые субъектами авиации, следует рассматривать как меры, направленные на обеспечение авиационной безопасности. В этой связи аргументируется предложение о целесообразности принятия мер к формированию институтов безопасности, подобных институту авиационной безопасности, на всех видах транспорта.

Ключевые слова: авиационная безопасность, транспортная безопасность.

The article analyzes the institutes of «transport» and «aviation» security, and reveals the problems of implementation of the legislative provisions governing air transport safety. Making a comparative analysis of the concepts of «security» and «transport safety», the author concludes that «security» is an independent institute and arrangements for transport security, implemented by the subjects of aviation, should be considered as measures aimed at ensuring aviation security. In this regard, the author states the idea of the necessity of taking steps to establish security institutions such as the Institute of aviation security in all kinds of transport.

Keywords: aviation security, transport security.

Хроника террористических актов, произошедших в России за последнее десятилетие, свидетельствует о постоянно растущей террористической угрозе. Все чаще посягательства террористов направлены на объекты транспорта и транспортные средства, в том числе объекты воздушного транспорта.

Так, террористический акт, произошедший в аэропорту Домодедово (г. Москва) в начале 2011 года, вновь заставил практиков и теоретиков вступить в дискуссию о правовой регламентации институтов безопасности на воздушном транспорте, проблемах правоприменения в названной сфере. Речь идет не только об актах проявления терроризма, но и о других противоправных действиях (бездействии), которые угрожают безопасной деятельности в области авиации и влекут за собой несчастные случаи с людьми, материальный ущерб, захват или угон

воздушного судна либо создают угрозу наступления таких последствий.

Все перечисленные действия являются согласно ч. 3 ст. 83 Воздушного кодекса Российской Федерации¹ незаконным вмешательством в деятельность авиации. Правовой основой системы предотвращения актов незаконного вмешательства в деятельность авиации является институт авиационной безопасности, реализацию норм которого осуществляют субъекты авиации, а также специализированные государственные структуры. Авиационная безопасность — есть состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации². Воздушное законодательство России давно содержит понятие «авиационная безопасность». К воздушным судам и объектам транспортной инфраструктуры воздушного транспорта, пассажирам всегда в силу закона предъявлялись

73

Административное
право





определенные требования, которые направлены на обеспечение защищенности авиации от незаконного вмешательства. Эти требования, способы, средства, в комплексе образующие меры по авиационной безопасности, реализуются путем: досмотра пассажиров, членов экипажей, грузов, бортового питания; осуществления охраны аэродромов, аэропортов, воздушных судов; установления специального режима доступа персонала, посторонних лиц, транспортных средств на объекты инфраструктуры воздушного транспорта.

Таким образом, в законодательстве, регулирующем обеспечение безопасности на воздушном транспорте, в отличие, например, от законодательства, регулирующего вопросы обеспечения безопасности пассажиров и объектов на железнодорожном транспорте, достаточно давно сформировался институт безопасности. В августе 2007 года вступил в силу Федеральный закон № 16-ФЗ от 9 февраля 2007 года «О транспортной безопасности»³, согласно которому под транспортной безопасностью понимается состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Акт незаконного вмешательства — противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий. Так, например А. М. Скрынник⁴, анализируя правовые аспекты транспортной безопасности, делает вывод о том, что в Федеральном законе «О транспортной безопасности» под транспортной безопасностью в настоящее время понимается исключительно безопасность антитеррористическая, т. е. социальная.

Анализ понятий «авиационная безопасность» и «транспортная безопасность» свидетельствует о том, что по своему объему и содержанию эти понятия очень схожи. Подобного мнения придерживаются С. М. Зырянов и В. И. Кузнецов, которые указывают на то, что в Воздушном кодексе Российской Федерации «дефиниция дана только понятию «авиационная безопасность», которая полностью соответствует дефиниции «транспортная безопасность»⁵.

Так есть ли необходимость формирования и существования этих двух институтов параллельно?

Как справедливо отмечает Н. К. Титова, «чтобы говорить о защите какого-либо объекта, субъекта, предмета, необходимо знать его сущность, особенности и свойства»⁶.

Анализ правовых норм, регулирующих вопросы обеспечения авиационной и транспортной безопасности, содержащихся в актах Правительства Российской Федерации и Министерства транспорта Российской Федерации, принятых в рамках реализации Федерального закона «О транспортной безопасности» и Воздушного кодекса Российской Федерации, а также судебной практики⁷ и практики прокурорского надзора⁸, показал, что обеспечение авиационной безопасности есть непрерывная деятельность, которая должна осуществляться субъектами авиации постоянно с целью недопущения актов незаконного вмешательства в деятельность, процесс, осуществляемый на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах субъекта авиации, эксплуатации инфраструктуры воздушного транспорта и воздушных судов. Так, например, существующий в границах какого-либо аэропорта самостоятельный объект инфраструктуры воздушного транспорта, не входящий в состав аэропорта (топливно-заправочный или грузовой комплекс), даже если на нем самостоятельно реализуются меры авиационной безопасности, все равно будет охвачен мерами авиационной безопасности, реализуемыми субъектом транспорта, на территории которого он находится. При этом действующими нормативными правовыми актами по авиационной безопасности закреплен порядок обеспечения авиационной безопасности на таких объектах. Кроме того, реализация мер авиационной безопасности не зависит от каких-либо условий, например от категории «опасности», присвоенной органами Росавиации конкретному объекту транспортной инфраструктуры воздушного транспорта, содержания отчета об оценке уязвимости объекта инфраструктуры и транспортного средства и плана транспортной безопасности, как это устанавливает законодательство о транспортной безопасности. При этом следует иметь в виду тот факт, что в отсутствие присвоенной в установленном порядке категории тому или иному объекту транспортной инфраструктуры на воздушном транспорте и воздушному судну, а также без проведенной оценки уязвимости либо длительного неутверждения компетентными государственными органами плана обеспечения транспортной безопасности объекта транспортной

инфраструктуры или воздушного судна обеспечение транспортной безопасности в соответствии с установленными требованиями невозможно.

На практике имеют место и такие случаи, когда план транспортной безопасности вообще не содержит мероприятий организационного, инженерно-технического и правового характера, которые необходимо реализовать для повышения уровня обеспечения транспортной безопасности. Немаловажным является также и то, что приказ Минтранса Российской Федерации от 08 февраля 2011 года № 40 «Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта»⁹ содержит требования по организации и обеспечению пропускного и внутриобъектового режимов на объекте транспортной инфраструктуры воздушного транспорта с применением элементов досмотра. Кроме того, в нем указывается на необходимость наличия в плане обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств разделов, соответствующих типовым программам обеспечения авиационной безопасности, принимать меры к обучению специалистов по транспортной безопасности. Также указанным нормативным актом определена обязанность субъекта транспортной безопасности прерывать трудовые отношения с лицами, чья работа связана с обеспечением транспортной безопасности, в случае, если такие лица имеют не снятую, либо не погашенную судимость, наркозависимы, либо в отношении таких лиц имеется заключение органов внутренних дел о невозможности осуществления функций по обеспечению транспортной безопасности.

Таким образом, анализ показал, что все нормы, правила и процедуры, которые предусматривает законодательство о транспортной безопасности с целью

недопущения актов незаконного вмешательства в деятельность авиации, в действительности уже регламентированы ст. 8, 52, 53, 83, 84 Воздушного кодекса Российской Федерации и соответствующими федеральными авиационными правилами. Кроме того, реализация требований по транспортной безопасности, в частности проведение оценки уязвимости, подготовка и утверждение планов по транспортной безопасности, ложится непосильным финансовым и временным бременем на владельцев объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, не принося при этом практической пользы для обеспечения безопасности на воздушном транспорте. Практика показывает, что иногда от момента присвоения компетентным органом соответствующей категории объектам транспортной инфраструктуры и транспортным средствам до утверждения плана транспортной безопасности и начала его реализации субъектом транспортной безопасности проходят годы. Подобные прецеденты стали возможны, в том числе, в результате несовершенства механизма государственного регулирования вопросов обеспечения транспортной безопасности.

Таким образом представляется, что «авиационная безопасность» является самостоятельным правовым институтом. Мероприятия по транспортной безопасности, реализуемые субъектами авиации, следует рассматривать как меры, направленные на обеспечение авиационной безопасности. В настоящее время представляется целесообразным использовать накопленный российский и мировой опыт по обеспечению безопасности на транспорте, и, не пытаясь унифицировать нормы законодательства для всех видов транспорта, разработать институты безопасности подобные институту «авиационной безопасности» на железнодорожном, морском, внутреннем водном, автомобильном транспорте.

Примечания

1. СЗ РФ. — 1997. — № 12. — Ст. 1383.
2. Воздушный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. — 1997. — № 12. — Ст. 1383.
3. СЗ РФ. — 2007. — № 7. — Ст. 837.
4. *Скрынник А. М.* Административный контроль и надзор за обеспечением транспортной (морской) безопасности в морских портах // Административное право и процесс. — 2012. — № 2. — С. 58—63.
5. *Зырянов С. М., Кузнецов В. И.* Транспортная безопасность и система субъектов ее обеспечения // Журнал российского права. — 2012. — № 12. — С. 5—12.



6. *Титова Н. К.* Понятие и содержание терминов «транспортная безопасность» и «угроза транспортной безопасности»: теоретический аспект // *Транспортное право*. — 2012. — № 3. — С. 30—32.
7. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 09 февраля 2012 г. № КАС12-13// www.vsrp.ru; Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 07 сентября 2012 г. по делу № А05-6072/2012 // <http://14aas.arbitr.ru>.
8. Материалы прокурорских проверок Челябинской и Пермской транспортных прокуратур за 2011—2012 гг. // Архив Южно-Уральской транспортной прокуратуры.
9. *Российская газета*. — 2011. — № 54.

References

1. Official Gazette of the Russian Federation. — 1997. — No.12. — Article. 1383 [Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. — 1997. — № 12. — St.1383].
2. Air Laws and Regulations of the Russian Federation [Vozdushnyj kodeks Rossijskoj Federacii]// Official Gazette of the Russian Federation. — 1997. — No.12. — Article. 1383 [Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. — 1997. — № 12. — St.1383]
3. Official Gazette of the Russian Federation. — 2007. — No.7. — Article. 837 [Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. — 2007. — №7. — St. 837]
4. Skrynnik A.M. Administrative control and supervision of transport (sea) security provision in sea ports [Administrativnyj kontrol' i nadzor za obespecheniem transportnoj (morskoj) bezopasnosti v morskich portah] // Administrative law and procedure [Administrativnoe pravo i process]. — 2012. — No.2. — p.58-63
5. Zyrianov S.M., Kuznetsov V.I. Transport security and the provision system of its constituent units [Transportnaja bezopasnost' i sistema subjektov ee obespechenija] // Russian Law Journal [Zhurnal rossijskogo prava]. — 2012. —No. 12. — p.5-12
6. Titova N.K. The notion and the subject matter of the terms “transport security” and “transport security hazard”: theoretical aspect [Ponjatie i sodержanie terminov «transportnaja bezopasnost'» i «ugroza transportnoj bezopasnosti»: teoreticheskij aspekt] // *Transport law* [Transportnoe pravo]. — 2012. — No.3. — p.30-32
7. Decision of the Supreme Court of the Russian Federation as of February 9, 2012. No. KAS12-13 [Opredelenie Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 09 fevralja 2012 g. № KAS12-13]// www.vsrp.ru; Decision of the 14th Arbitration Appeal Court as of September 7, 2012 on the case No. A05-6072/2012 [www.vsrp.ru; Postanovlenie Chetyrnadcatogo arbitrazhnogo apelljacionnogo suda ot 07 sentjabrja 2012 g. po delu № A05-6072/2012] // <http://14aas.arbitr.ru>.
8. Materials of prosecutor's investigations of the transport prosecutor's offices of Chelyabinsk and Perm regions for 2011-2012 [Materialy prokurorskih proverok Cheljabinskoj i Permskoj transportnyh prokuratur za 2011–2012gg.]// South Ural transport prosecutor's office archive [Arhiv Juzhno-Ural'skoj transportnoj prokuratury].
9. *Russian post*. — 2011. — No.54 [Rossijskaja gazeta. — 2011. — № 54.]

ГЛУШАЕВА Ольга Владимировна, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: glushaeva-olga174@mail.ru.

GLUSHAEVA Olga Vladimirovna, associate Professor of the Department of constitutional and administrative law of the southern-Ural state University. E-mail: glushaeva-olga174@mail.ru.

